

0- 792416

На правах рукописи

УДК65.0.37

Балажи Ольга Павловна

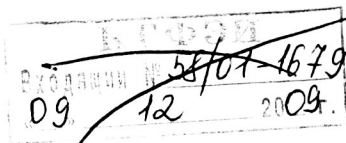
**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО  
УРОВНЕЙ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(экономика и управление предприятиями, отраслями, комплексами: сфера услуг)

**АВТОРЕФЕРАТ**

Диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург  
2009



Работа выполнена на кафедре менеджмента и маркетинга  
факультета экономики и управления негосударственного образовательного  
учреждения высшего профессионального образования  
«Санкт-Петербургский институт гуманитарного образования»


**Научный руководитель:** доктор экономических наук, доцент  
**ЛАРЧЕНКО ЛЮБОВЬ ВАСИЛЬЕВНА**

**Официальные оппоненты:** доктор экономических наук, профессор  
**СМИРНОВ СЕРГЕЙ БОРИСОВИЧ**  
  
кандидат экономических наук,  
**БОЧКАРЕВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА**

**Ведущая организация:** Ленинградский областной институт  
развития образования

Защита состоится « 17 » декабря 2009 года в 13 часов на  
заседании Совета Д 212.199.27 по защите докторских и кандидатских  
диссертаций при государственном образовательном учреждении высшего  
профессионального образования «Российский государственный  
педагогический университет им. А.И. Герцена» по адресу: 191186, г.  
Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48, корп. 6, ауд. 13.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке  
Российского государственного педагогического университета им. А.И.  
Герцена

Автореферат разослан « 16 » ноября 2009 г.  
Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат экономических наук, профессор  А.Я. Линьков

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000712605

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

**Актуальность темы исследования**

Совершенствование организационно-экономического механизма управления образованием предполагает изменение разнообразных его методов и инструментов. Характер этих изменений определяется целым рядом факторов, к числу которых относятся влияние интеграционных процессов и глобализации, а также особенности государственного устройства.

Для федеративных государств первостепенное значение имеет распределение ресурсов, полномочий и компетенций между федеральными и региональными органами власти. При этом необходимо учитывать зарубежный опыт и, что особенно важно, - положения Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию, принятой в Лиссабоне 11 апреля 1997 г., и Болонской конвенции, принятой 6 апреля 1999 г., к которым Россия присоединилась в 2003 году.

Наличие общих тенденций в системе образования стран Европейского Союза и Российской Федерации требует сравнительного анализа эффективности организационно-экономического механизма управления образованием и предоставляет возможность использования прогрессивного опыта. Для понимания этого процесса необходимы более полные знания о зарубежном образовании, финансовом обеспечении функционирования образовательных учреждений, распределении полномочий и компетенций между уровнями власти в области образования.

Особый интерес представляет система управления в двух федеративных государствах – ФРГ и Австрии. Выбор этих государств не случаен. С одной стороны, их объединяет общая история, схожесть территориального устройства, близкие образовательные традиции. С другой стороны, их способы организационно-экономического взаимодействия между федеральными и региональными уровнями управления образованием различны.

Процесс перераспределения компетенций в области образования в Австрии в настоящее время претерпевает реформы. Попытки субъектов федерации увеличить свои полномочия в области образования не увенчались успехом. Компетенции в области старшей школы и высшего образования принадлежат федеральному центру, что способствует проведению федеральных реформ, которые призваны перераспределить все предметы ведения между федеральным центром и субъектами федерации. В Австрии преобладает централизация власти в области образования. В Германии преобладает тенденция к децентрализации в управлении образованием.

В России этот опыт не исследован и практически не используется.

**Степень разработанности темы диссертации.** Диссертационное исследование основано на теоретических разработках российских и зарубежных ученых в области проблем экономики образования, социально-экономических составляющих федеративных государств.

К теоретическим исследованиям в сфере взаимодействия федерального и регионального уровней управления федеративного государства относятся труды Р.Г. Абдулатипова, В.В. Агеева, Н.М. Добрынина, Д. Елазара (Daniel J. Elazar), Липхарта (Arend Lijphart), Э.С. Юсубова, Р. Штурм (Sturm Roland), Р. Шульце (Schulze Reiner-Olaf) и других. Особый вклад в разработку классификации государств внесли А.Г. Радионова, М.Х. Фарухшин, В.Е. Чиркин и др. Проблемы государственного управления раскрыты в работах Ф.Ф. Конева, У. Леонарди (Leonardy Uwe), А.Е. Прокопьева, Р. Саква, С.С. Собянина, Тайсен У. (Thaysen Uwe) и др.

Исследованию проблем управления и экономики образования посвящены работы Р.Н. Авербуха, А.Б. Вифлеемского, В.И. Жукова, Н.П. Литвиновой, Г.И. Лукина, В.В. Строева, Г.И. Трунина, С.А. Белякова и др.

Проблемы совершенствования экономического и социального развития регионов нашли отражение в исследованиях Е.Л. Аношкиной, В.Л. Бабурина, В.А. Гневко, А.Г. Гранберга, О.В. Заборовской, Л.В. Ларченко, Ю.Л. Мазурова, М.М. Прусака, П. Циммерманн-Штайнхарт (Zimmermann-Steinhart Petra) и других.

Особенности систем образования в зарубежных странах исследовались такими учеными, как В.С. Вахштайн, Б.В. Железов, О.Н. Коровин, Т.А. Мешкова, Е.В. Сумаркова, Е.А. Шварцкопф и др.

Несмотря на большое количество исследований проблема взаимодействия федеральных и региональных властей в сфере образования, распределение их компетенций в области управления и финансирования в этой сфере разработаны недостаточно. Особенности решения этих вопросов в федеративных государствах в отечественной и зарубежной литературе обсуждается, чаще всего, в политическом аспекте. Практически отсутствуют комплексные, системные исследования.

Выбор темы диссертации обусловили такие факторы, как актуальность проблемы, её теоретическая и практическая значимость, недостаточная изученность. Этими же факторами определяются цели и задачи представленной работы.

**Предметом исследования** является управление образованием в странах с федеративным государственным устройством в условиях усиления европейской интеграции.

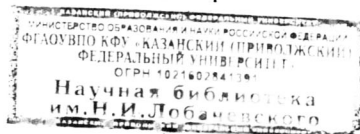
Объектом исследования является система образования в России, Германии и Австрии.

Целью данной работы является обоснование путей совершенствования организационно-экономического механизма взаимоотношений федеральных и региональных уровней управления в сфере образования Российской Федерации.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Рассмотреть особенности управления образованием в странах с различным территориальным устройством.
2. Охарактеризовать особенности управления образованием в федеративных государствах на примере России, Германии и Австрии.
3. Проанализировать организационно-экономический механизм взаимодействия федеральных и региональных уровней управления в области образования.
4. Выявить степень влияния централизации в управлении образованием на распределение компетенций между федеральными и региональными уровнями власти.
5. Определить роль «политики сближения» ЕС в совершенствовании управления образованием.
6. Обосновать возможность и необходимость, а также выявить границы использования опыта «политики сближения» ЕС в совершенствовании управления образованием в Российской Федерации.
7. Разработать рекомендации по использованию экономических механизмов и инструментов «политики сближения» в целях повышения обеспеченности населения образовательными услугами в дотационных регионах Российской Федерации.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования являются фундаментальные положения экономической теории, государственного управления сферой образования, монографии и статьи отечественных и зарубежных ученых. При разработке и решении поставленных задач в диссертации использовались системный подход, методы сравнительного анализа и синтеза, наблюдение, группировка, обобщение и другие методы исследования. Также широко использованы статистические методы обработки и анализа первичных данных.





**Информационной базой исследования** послужили материалы Госкомстата РФ, Евростата, документы официальных сайтов министерств РФ и государств Европейского Союза, материалы международных, общероссийских и межвузовских научно-практических конференций, другие информационные источники, размещенные в сети Интернет.

**Научная новизна результатов исследования.**

1. Дана характеристика особенностей управления образованием в государствах Европы с федеративным устройством.

2. Выявлена разнонаправленность тенденций развития управления образованием в западноевропейских государствах.

3. Раскрыта роль «политики сближения» ЕС как инструмента совершенствования управления образованием.

4. Доказаны необходимость и возможность использования опыта «политики сближения» ЕС в целях совершенствования управления образованием в России, а также установлены ограничения для использования данного метода.

5. Предложены конкретные рекомендации по использованию опыта западноевропейских государств в управлении образованием в Российской Федерации.

**Теоретическая значимость** диссертации заключается в обосновании методологических основ использования зарубежного опыта в области управления образованием применительно к Российской Федерации. Результаты исследования расширяют представление о взаимодействии государственных, региональных и муниципальных уровней управления в сфере образования.

**Практическая значимость диссертационной работы** заключается в конкретных рекомендациях по совершенствованию региональной образовательной политики и организационно-экономического механизма взаимодействия федерального и регионального уровней управления в Российской Федерации.

**Рекомендации по использованию результатов диссертационного исследования.**

Результаты исследования могут быть использованы при разработке программ социально-экономического развития регионов. Отдельные положения и выводы могут использоваться в учебном процессе в вузах при разработке программ учебных дисциплин «Экономика образования», «Маркетинг образовательных услуг», «Опыт зарубежного государственного и муниципального управления».

**Основные научные положения, выносимые на защиту:**

1. Под влиянием образовательной политики в федеративных государствах формируются разнонаправленные тенденции в управлении образованием, например, децентрализация в Германии, централизация в Австрии. Резльтирующая тенденция образовательной политики Российской Федерации противоречива: децентрализованная система финансирования реализуется на фоне усиления централизованного административного контроля, что приводит к большим различиям в объеме и качестве образовательных услуг в регионах.

2. Существует ряд специфических экономико-демографических факторов, оказывающих непосредственное влияние на развитие образования: 1) политика в области образования, определяющая обеспечение различных групп населения образовательными услугами; 2) миграционные процессы, оказывающие влияние на содержание, формы и методы образовательной работы с населением; 3) экономические различия в уровне и качестве жизни населения в регионах, отражающиеся на степени соответствия образовательных институтов потребностям населения и на качестве образовательных услуг.

3. Эффективным путем преодоления региональных различий в уровне и качестве образовательных систем является «политика сближения» ЕС, направленная на повышение конкурентоспособности и уровня занятости населения регионов, на поддержку человеческих ресурсов: повышение квалификации, активизация социальной политики, реализуемой на

рынке труда и в сфере образования посредством формирования структурных фондов и реализации различных программ.

4. Опыт «политики сближения» ЕС представляет интерес с точки зрения совершенствования организационно-экономического механизма взаимодействия государственных, региональных и муниципальных уровней управления образованием в Российской Федерации. Существует возможность использования механизма и инструментария «политики сближения» для повышения качества региональных образовательных систем в России. Вместе с тем имеются определенные ограничения в осуществлении подобной политики в Российской Федерации.

5. Предложены рекомендации, позволяющие определить реальные рамки применения зарубежного опыта в системе образования России.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения, выводы и рекомендации исследования получили положительные отзывы на международных и отечественных научных и научно-практических конференциях, сессиях и семинарах, таких как: Акция ЮНЕСКО «Неделя образования взрослых», Санкт-Петербург, 2007; российско-финский семинар «Болонский процесс в контексте проблем российского образования», 2007; международная конференция «Обучающиеся регионы – обучающиеся города», Рованьеми, Финляндия, 2007; научно-практическая конференция «Взаимодействие трех секторов: государственного, частного и общественного в развитии образования», Санкт-Петербург, 2008; международная конференция «Образование на протяжении жизни как право? Европейские перспективы», Хельсинки, Финляндия, 2009.

Рекомендации, подготовленные по итогам исследования, использовались при разработке социальной политики города-курорта Анапа Краснодарского края, г. Шахты Ростовской области.

**Структура диссертации** определяется целью и задачами исследования. Работа состоит из введения; трех глав, разделенных на 5 параграфов; заключения; списка литературы, включающего 203 источников, в т.ч. 41 на английском и немецком языках; 11 приложений. Общий объем работы 221 страница, включая приложения. Основной текст содержит 19 диаграмм, 28 таблиц и 4 схемы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень разработанности проблемы, формулируются цели и задачи исследования, излагаются его теоретические и методологические основы, научная новизна, а также теоретическая и практическая значимость работы.

В **первой главе «Организационно-экономический механизм взаимодействия федеральных и региональных уровней управления в области образования»** обобщены взгляды отечественных и зарубежных ученых на механизмы взаимодействия федеральных и региональных уровней управления в области образования.

*Организационно-экономический механизм функционирования образования* можно определить как способ хозяйствования, совокупность форм, методов и инструментов управления образованием.

Различия в моделях разграничения предметов ведения находят отражение в области управления образованием. Так, в Австрии, согласно Конституции, федерация обладает более чем сотней исключительных полномочий, в том числе управлением начальным и средним образованием, а также воспитанием в школах-интернатах и студенческих общежитиях, за исключением профессионального школьного обучения и воспитания в школах-интернатах сельского и лесного хозяйства.

Согласно Конституции Германии образование находится в совместном ведении федерации и её субъектов. В ведении федерального центра находится высшее образование, к ведению субъектов относятся дошкольное и среднее образование.

В Конституции Российской Федерации не определены разграничения предметов ведения в области образования. Распределение компетенций в России прописаны в федеральных законах и законах субъектов федерации. Ст. 43 Конституции РФ декларирует бесплатное обязательное образование в соответствии с государственными стандартами.

Реализация образовательной политики и правового регулирования в Российской Федерации находится в ведении федерального и региональных уровней власти. К исключительной компетенции органов местного самоуправления относится реализация права граждан на получение основного общего образования, организация непосредственной деятельности образовательных учреждений.

К расходным полномочиям субъектов РФ отнесено финансовое обеспечение образовательного процесса муниципальных образовательных учреждений, а содержание имущественных комплексов этих муниципальных образовательных учреждений - в компетенции местных органов власти.

Различия моделей территориального устройства государства существенно влияют на механизм управления системой образования. Этот механизм более детально рассмотрен во второй и третьей главах.

**Вторая глава диссертации «Организационно-экономические основы управления образованием в условиях западноевропейского федерализма» посвящена особенностям управления образованием в Европейском Союзе в целом, и в частности, в двух странах с федеративным устройством – Австрии и Германии.**

На развитие образования в странах Европейского Союза влияют следующие наиболее важные факторы:

1. Политика в области образования, определяющая обеспечение различных групп населения образовательными услугами;
2. Миграционные процессы, оказывающие влияние на содержание, формы и методы образовательной работы с населением;
3. Экономические различия в уровне и качестве жизни населения регионов, отражающиеся на степени соответствия образовательных институтов потребностям населения и на качестве образовательных услуг.

*1. Влияние политики в области образования, определяющей обеспечение различных групп населения образовательными услугами, неоднозначно. С уменьшением рождаемости заметны изменения в сфере образования. С одной стороны, уменьшается количество детей в школах и, соответственно, нагрузка учителей. С другой стороны, можно отметить, что государства увеличивают продолжительность обязательного образования. После получения квалификации работник должен периодически проходить курсы повышения квалификации.*

В работе исследована проблема образования взрослого населения в Европейском Союзе. Оно считается неотъемлемой частью жизни граждан стран ЕС. Например, в Скандинавских странах участие в образовании на протяжении жизни очень высоко даже в сравнении с другими странами ЕС (наиболее активное участие в образовании на протяжении жизни - в Швеции (34,7% от всего взрослого населения государства), в Дании, Исландии и Финляндии показатели близкие (25 – 30%)).

После выхода на пенсию люди, прожившие активную трудовую жизнь, как правило, не хотят менять свой образ жизни, хотят продолжать получать знания и сохранять социальную активность. Государства Европейского Союза активно воплощают программу «Образование на протяжении всей жизни», предоставляя пенсионерам различные возможности получения знаний.

Образование взрослых остается одной из главных тем в европейской повестке дня с начала XXI века, после того, как Лиссабонская стратегия определила роль образования как ключевого ресурса развития Европы. Последние исследования подтверждают необходимость инвестировать в образование взрослых. Государственная и частная польза от него включает более высокую занятость, увеличение продуктивности и получение лучшей работы, уменьшение расходов на пособия по безработице, социальные пособия и пенсионные выплаты людям, рано вышедшим на пенсию, а также увеличивает общественный доход, благодаря активизации гражданской жизни, улучшению здоровья, снижению криминогенной обстановки и повышению благосостояния каждого человека. Исследования образа жизни пожилых людей показало, что те, кто вовлечены в образование – обладают более крепким здоровьем, что позволяет снизить расходы на здравоохранение<sup>1</sup> (Диаграмма 1).

**Диаграмма 1.**



Источник: Europe in figures. Eurostat yearbook. 2009. Luxembourg: office for official publications of the European Communities, 2009. – p. 199

2. *На содержание, формы и методы образовательной работы с населением влияют миграционные процессы.* Увеличение численности населения в Европейском Союзе происходит, в основном, благодаря миграции. Положительное и отрицательное влияние миграции на сферу экономики и образования иллюстрирует таблица 1.

Как видно из выше таблицы 1, государство заинтересовано в притоке дополнительной рабочей силы, для этого имеются несомненные положительные условия, но, в то же время, государство должно выделять средства на адаптацию людей в новой стране, их обучение.

3. *Экономические различия в уровне и качестве жизни населения определяют степень соответствия образовательных институтов потребностям населения и качество образовательных услуг,* поэтому важнейшей составляющей современной экономической

<sup>1</sup> Commission of the European Communities: Communication from the Commission – Adult learning: It is never too late to learn, Brussels 2006

стратегии Европейского Союза является «политика сближения» уровней социально-экономического развития между странами и регионами ЕС.

Политика ЕС в области регионального развития, включая его институциональный аспект, направлена на содействие экономическому росту и созданию рабочих мест в регионах и городах стран ЕС. При этом предполагается достижение следующих целей:

1. Сближение стран по уровню социально-экономического развития (на реализацию этой цели в 2007-2013 гг. выделяется из общего бюджета 307,6 млрд. евро, что составляет более 80% структурного фонда);
2. Повышение конкурентоспособности регионов и уровня занятости населения (16% структурного фонда);
3. Европейское территориальное сотрудничество (2,5% структурного фонда).

Таблица 1

**Социально-экономические эффекты, связанные с миграцией**

Положительные	Отрицательные
Пополнение трудовых ресурсов Дополнительный ВВП	Расходы на программы адаптации иммигрантов:- курсы языка; - обучение в специальных классах
Экономия за счет более низкой оплаты труда	Пособия по безработице
Нормализация возрастной структуры населения за счет притока молодого населения	Расходы на повышение квалификации местных учителей для работы с иммигрантами
Культурное разнообразие и установление диалога культур	Содержание миграционной службы

Региональная политика Европейского Союза решает следующие задачи:

1. стимулирование развития регионов, имеющих низкий ВВП, через внедрение различных социальных программ;
2. поддержка экономических и социальных преобразований в регионах, испытывающих структурные затруднения;
3. содействие адаптации и модернизации стратегий и систем образования, обучению и занятости населения.

Инвестиции, стимулирующие все виды образования, обеспечиваются за счет структурных фондов. Хотя приоритеты программ в их широком понимании определяются совместно с Комиссией Европейского Союза, выбор практических мер и конкретных проектов является исключительной компетенцией стран – членов ЕС и их регионов.

Финансовый результат от программ европейского сближения в период 2000-2006 гг. достаточно высокий на региональном уровне (Таблица 2). Предполагается, что тенденция роста сохранится и на период 2007-2013 гг. прогнозируется увеличение инвестиций по сравнению с базовыми данными на 5-15% абсолютного уровня ВВП во всех новых государствах-членах ЕС. К тому же считается, что благодаря этим инвестициям, включающим и инвестиции в профессиональное образование, будет организовано около 2 млн. высококвалифицированных рабочих мест.

Таким образом, эффективным путем преодоления региональных различий в уровне и качестве образовательных систем является «политика сближения» ЕС, направленная на повышение конкурентоспособности регионов и уровня занятости населения, на поддержку человеческих ресурсов: повышение квалификации и активизацию социальной политики.

Далее в работе рассмотрен организационно-экономический механизм взаимодействия федерального и регионального уровней управления в области образования в Австрии и Германии.

Проанализировав системы финансирования всех уровней образования в Австрии (Диаграмма 2), можно выявить, что федеральный центр не делегирует регионам компетенции в области образования. Это доказывает, что государство стремится контролировать высшее образование и регулировать образовательные программы. Образование является общим объектом управления федерации, её субъектов и муниципалитетов.

**Таблица 2**  
**Регионы, ВВП на душу населения которых <75% от среднеевропейского уровня, включенные в программу сближения, 1995-2007**

	ЕС-15		Новые государства члены - 12		ЕС-27	
	1995	2007	1995	2007	1995	2007
Количество регионов	213		55		268	
Общее населения (млн. чел.)	372	392,7	106	102,4	479	495,1
<b>Регионы, ВВП на душу населения которых &lt;75% среднеевропейского</b>						
Количество регионов	27	21	51	49	78	70
%	13	10	93	89	29	26
Население (млн.чел.)	32	38.7	103	91,2	136	129.3
%	9	9.9	97	89.1	28	26.1

Источник: Eurostat, 2005, Europe in figures. Eurostat yearbook, 2009.

Общие расходы на образование в Австрии в 2007 г. составили 13 907,7 млн. евро. Основная часть 8 750,8 млн. евро, что составляет 62,9% от общих расходов на образование государства, была израсходована на персонал. Особую часть расходов на образование 3 134,8 млн. евро (22,6%) составляют расходы на школьные учебники (100,8 млн. евро), школьный транспорт (373,6 млн. евро), расходы на обслуживание зданий государственных школ (338,6 млн. евро). Дотации домохозяйствам в виде стипендий, возмещения расходов на проезд и др. составляют 738,9 млн. евро (5,3%). Государство в 2007г. проинвестировало 506,6 млн. евро (3,6%) всех расходов на образование.

Основные расходы на образование (2 962,3 млн. евро) составляют расходы на высшие учебные заведения; на начальные школы приходится 1 819,5 млн. евро, на средние школы – 1 887,7 млн. евро, а на старшую школу – 1 424,7 млн. евро. Более половины этих расходов финансируется из федерального бюджета (на старшую школу федерация расходует 1 406,8 млн. евро), а федеральные земли и муниципалитеты - 17,9 млн. евро.

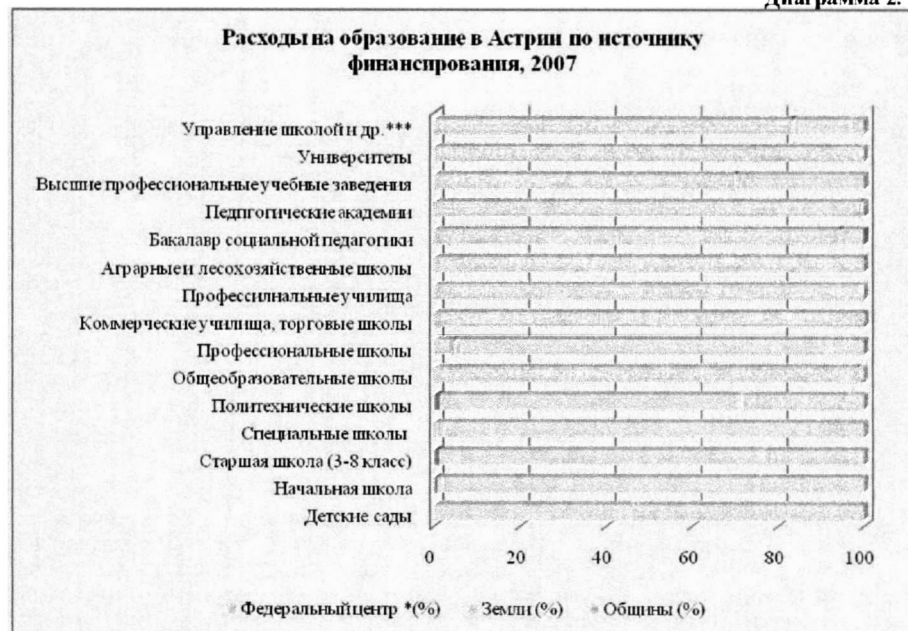
Средний показатель расходов на образование в ЕС -19 составил 5,5% ВВП в 2005г. Австрия имеет среднеевропейский показатель.

В работе проанализировано распределение предметов ведения в области образования и его финансирование в *Германии*. Выявлено, что в Германии в 2005 г. доля

финансирования образования из федерального бюджета составила 12,2% от общей суммы консолидированного бюджета; из бюджета земель – 71,5%, из бюджетов коммун и специальных фондов – 16,3% (Диаграмма 3), т.е. основная нагрузка по финансированию сферы образования ложится на бюджеты субъектов федерации – земли. Реформа федерализма в Германии привела к тому, что были внесены или планируются к внесению следующие изменения в Конституцию ФРГ:

*Распределение расходов.* Федеральные законы не могут ставить перед городами и общинами задачи, требующие от органов местного самоуправления дополнительных материальных расходов.

Диаграмма 2.



Источник: Bildung in Zahlen 2007/08 Schlüsseldaten und Analysen, Statistik Austria, Wien 2009, S.77

\* Включая университеты

\*\* Включая Вену

\*\*\* Расходы, связанные с образованием (пособия родителям, школьные проездные билеты и т.д.)

*Бюджет.* Реформа предполагает введение в стране «Пакта стабильности» по примеру ЕС. В случае нарушения Германией Маастрихтских критериев по долгам отдельные земли вынуждены будут считаться с возможностью введения против них санкций, если с их стороны будет превышена определенная долговая планка. В целом эвентуальные долговые санкции на 65% лягут на плечи федерации, на 35% - на плечи земель.

*Образование.* В настоящее время текущие вопросы образования полностью отошли в компетенцию земель, им же напрямую перечисляется и часть федеральных

средств на образование. Общегосударственные задачи в этой области будут решаться совместно центром и регионами в рамках единой политики Евросоюза.

*Высшая школа* почти полностью перешла в компетенцию земель. Федерация может участвовать только в финансировании научных исследований и только при согласии земель.

В работе выявлены следующие проблемы проведения реформы федерализма в Германии:

1. Внутренние финансовые проблемы, связанные с объединением Германии;
2. Внутренние политические проблемы;
3. Проблемы, связанные с вхождением Германии в Европейский Союз.<sup>2</sup>

Диаграмма 3.



Источник: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, 2009, S. 159

Таким образом, автор приходит к заключению, что форма правления не определяет напрямую уровень централизации/децентрализации образования, т.к. опосредуется политикой государства в области образования. Под влиянием образовательной политики в Австрии и Германии очевидны разнонаправленные тенденции: централизация (Австрия) и децентрализация (Германия). Политика в области образования в Австрии и Германии не столько зависит от государственного устройства, сколько от внутренней политики государства в этой области.

В третьей главе «Использование опыта западноевропейских государств в управлении образованием в Российской Федерации: возможности и ограничения» рассмотрена возможность применения опыта Европейского Союза в Российской Федерации.

Аналогично анализу факторов, влияющих на организационно-экономический механизм в области управления образованием в Австрии и Германии, рассмотрена ситуация в Российской Федерации.

1. *Образовательная политика в Российской Федерации, определяющая обеспечение различных групп населения образовательными услугами*, рассмотрена с точки зрения финансирования образования и распределения финансовых потоков на цели образования между центром и регионами. Основным источником финансирования отрасли

<sup>2</sup> Zimmermann-Steinhart, Petra, Europas erfolgreiche Regionen. Handlungsspielräume im innovativen Wettbewerb, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003



"Образование" выступают средства бюджетов всех уровней: федерального, субъекта федерации, местного (муниципального).

В ходе исследования выявлено, что для системы образования России также характерен переход от централизованной модели управления образованием к децентрализованной. В Российской Федерации реализуется единая государственная политика в области образования, определяемая Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом Российской Федерации «Об образовании». Формально институциональной основой государственной политики России в области образования является Федеральная программа развития образования, которая утверждается Правительством Российской Федерации. Содержание этой программы определяется как общими принципами государственной политики, так и объективными данными анализа состояния системы образования, учитывающего перспективы и тенденции ее развития.

Процесс децентрализации системы образования заключается в том, что федеральные органы разрабатывают стратегические направления развития, а региональные и местные органы решают конкретные организационные, финансовые, кадровые и материально-технические проблемы. Современные образовательные организации функционируют в условиях перехода от государственного к государственно-общественному управлению образованием. При этом сущность государственно-общественного управления образованием состоит в объединении усилий государства и общества в решении проблем образования.

Политика регионализации предусматривает создание условий для автономного функционирования и развития региональных образовательных систем в соответствии с социально-экономическими, культурными и образовательными потребностями регионов.

В ходе исследования выявлено, что механизм распределения средств в области образования в Российской Федерации ближе к механизму финансирования образования в Германии, чем в Австрии.

Из-за отставания российской статистики сравнительный анализ расходов на образование по уровням бюджетной системы Германии, Австрии, России неточен.

В Германии основное финансирование образования и основные компетенции переданы на земельный уровень. Такая же тенденция наблюдается и в Российской Федерации, когда основное финансирование образования ложится на субъекты федерации (Диаграмма 4).

В Австрии, напротив, федеральный центр контролирует и финансирует в той или иной мере все образовательные учреждения, кроме дошкольных, которые находятся в ведении муниципалитетов и субъектов.

2. Кроме того, *миграционные процессы в России определенным образом оказывают влияние на содержание, формы и методы образовательной работы с населением*. В ст. 71 Конституции РФ установлено, что регулирование и защита прав национальных меньшинств находится в ведении Российской Федерации.

Масштабы миграции изменились в сторону уменьшения: в 2005 г. по сравнению с 2000 г. прибыло на 45%, а выбыло на 35% мигрантов меньше. Как видно из диаграммы 5, в 2007 г. по сравнению с 2005 г. прибыло на 4,1% больше, а выбыло на 1,2% мигрантов меньше.

В ближайшее время в России ожидается резкое сокращение населения работоспособного возраста. Согласно Росстату, за период 2009-2025 гг. работоспособное население уменьшится на 14 миллионов человек<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> National Human Development Report. Russian Federation 2008. Russia facing demographic challenges. Moscow, 2009, p.21

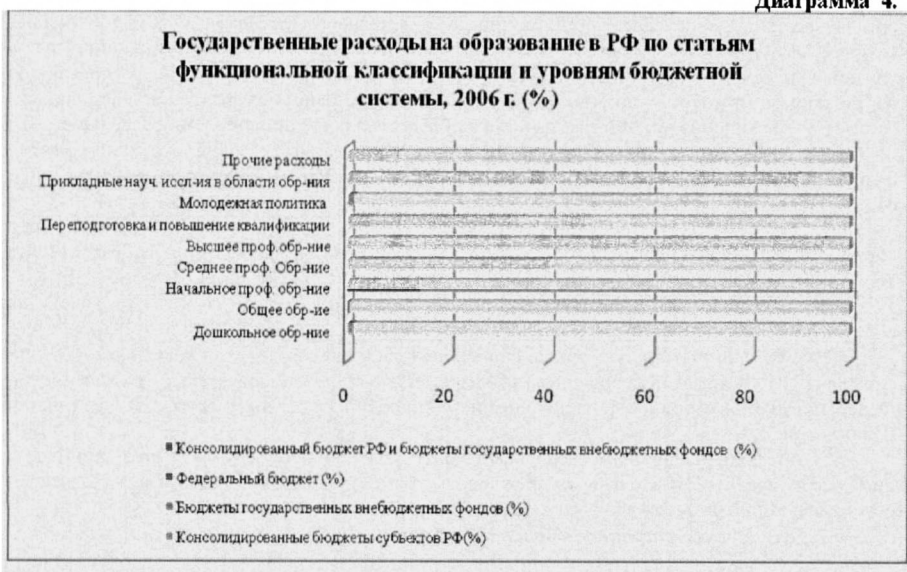
Старение населения – глобальная тенденция, вызванная новым балансом рождаемости и смертности. В Российской Федерации в период с 1960 по 2006 гг. заметно увеличение численности населения в возрасте 60-ти лет – с 9% до 17%. Старение населения в России продолжится и к 2025 г. достигнет 23%.<sup>4</sup>

Теоретически снижение рождаемости может компенсироваться иммиграцией, что, по мнению специалистов, является единственным путём к сохранению численности населения.

Российское правительство предполагает стабилизацию численности населения к 2015 году. К этому времени ожидается миграционный прирост в размере 300 000 чел в год.

Исследования показывают снижение уровня образования среди мигрантов. В начале десятилетия около половины мигрантов имели высшее образование, но к 2006 г. этот показатель снизился до 13%. Половина мигрантов, приезжающих в РФ, не имеют профессии и могут заниматься только неквалифицированным трудом.

**Диаграмма 4.**



Источник: Образование в Российской Федерации: 2007. Статистический ежегодник. — М.: ГУ-ВШЭ, 2007, 484с.

В последнее время отмечаются структурные изменения в составе иммигрантов:

- от жителей больших городов к жителям малых городов и сельской местности. Около 70% иммигрантов приезжают из небольших городов и сел;
- от более образованных к менее образованным. Уровень образования и профессиональных навыков уменьшился, 50% иммигрантов не имеют профессиональных навыков; от более богатых к менее богатым. Большинство иммигрантов считают себя бедными (38%) и очень бедными (46%);
- от иммигрантов с близкой культурой, к мигрантам другой культуры. Доля иммигрантов из мусульманских стран центральной Азии увеличивается (41% в 2007г.);

<sup>4</sup> Там же с. 22

- мигранты плохо знают русский язык (10-15% почти совсем не говорят, 20-40% плохо говорят)<sup>5</sup>.

В связи с существующей демографической ситуацией и растущим миграционным потоком становятся очевидными и основные направления образовательной политики:

- глобальные научно-технические изменения приводят к ускорению морального износа знаний и, соответственно, к расширению систем повышения квалификации и систем подготовки кадров;

- снижение рождаемости создает возможность для значительного повышения качества воспитания и образования подрастающего поколения;

- нарастающий приток мигрантов требует расширения адаптивных программ (обучение русскому языку, переподготовка, повышение квалификации вновь прибывших мигрантов, открытие классов для детей мигрантов со специальными программами адаптации и т.д. и т.п.)

Диаграмма 5



Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008: Стат. сб. /Росстат. - М., 2008. - с.94-95

В качестве примеров культурной адаптации мигрантов в Российской Федерации можно отметить комплекс мероприятий, направленный на ускорение адаптации детей мигрантов в системе школьных образовательных и дошкольных воспитательных учреждений Москвы. Здесь работает около 300 школ с годичными группами языковой адаптации «Русский как иностранный» и ряд детских садов с программами дошкольной интеграции детей мигрантов.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Там же с. 95

<sup>6</sup> [www.kvs.spb.ru/userfiles/file/broshura\\_5.pdf](http://www.kvs.spb.ru/userfiles/file/broshura_5.pdf)



Среди федеральных округов на макрорегиональном уровне в 2007 году максимальный коэффициент обеспеченности учебными заведениями высшего профессионального образования имел Центральный – 100,9%, минимальный – Южный – 51,2 %. Максимальный коэффициент концентрации высшего профессионального образования среди федеральных округов в 2007г. также имел Центральный – 1,3%, минимальный – Южный – 0,7%. На мезоуровне различия между лидерами и аутсайдерами еще более значительные.

Выявлено, что реформирование межбюджетных отношений в России является одной из наиболее сложных задач экономического развития страны. Механизм их реализации должен способствовать становлению модели бюджетного федерализма, основанной на принципе финансовой самостоятельности регионов. Проводимые до сих пор реформы в основном были ориентированы на решение проблем вертикального распределения бюджетных ресурсов.

На 2008 и на плановый период 2009 и 2010 годов существуют следующие фонды финансовой помощи субъектам Федерации, которые отличаются от структурных фондов ЕС:

- Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФФПС);
- Федеральный фонд софинансирования расходов;
- Федеральный фонд компенсаций.

Объем межбюджетных трансфертов в 2008 году увеличился по сравнению с 2007 годом на 23%, что составило 2 281 490,8 млн. рублей. Доля межбюджетных трансфертов составила 34,6% расходов федерального бюджета 2008 г. В 2009 и 2010 годах межбюджетные трансферты предполагаются в объеме 2 423 119,7 млн. рублей и 2 720 972,8 млн. руб. соответственно (Табл. 4).

Таблица 3

**Уровни развития систем высшего профессионального образования  
Федеральных округов РФ, 2007г. (без учета иностранных студентов)**

Федеральные округа (ФО)	Население всего		Дотрудоспособное население		Студенты, принятые на курс		КОС	КК
	всего (тыс. чел)	Удельный вес ФО	всего (тыс. чел)	Удельный вес ФО	всего (тыс. чел)	Удельный вес ФО		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Российская Федерация	142 009,0	100	22 437,0	100	681,6	96,7	74,9	1,0
Центральный ФО	37 151,0	26,2	5 053,0	22,5	509,6	30,3	100,9	1,3
Северо-западный ФО	13 501,0	9,5	1 917,0	8,5	172,3	10,2	89,9	1,2
Южный ФО	22 835,0	16,1	4 247,0	18,9	217,3	12,9	51,2	0,7
Приволжский ФО	30 241,0	21,2	4 722,0	21,1	316,9	18,8	67,1	0,9
Уральский ФО	12 241,0	8,6	2 032,0	9	119,7	7,1	58,9	0,8
Сибирский ФО	19 553,0	13,8	3 344,0	14,9	214,5	12,8	64,1	0,9
Дальневосточный ФО	6 487,0	4,6	1 122,0	5,1	77,2	4,6	68,1	0,9

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2008: Стат. сб. Росстат. - М., 2008-999с

Фонды, финансирующие «политику сближения» ЕС, более действенны, так как финансируют как регион в целом, так и тот сектор экономики, которому срочно необходимо дополнительное финансирование. Такое распределение финансов – намного эффективнее, и поэтому следует пересмотреть структуру фондов финансовой помощи Российской Федерации.

Исследование показывает, что опыт «политики сближения» ЕС представляет интерес с точки зрения совершенствования организационно-экономического механизма взаимодействия государственных, региональных и муниципальных уровней управления образованием в Российской Федерации.

В работе определены **необходимость, возможности и ограничения использования опыта «политики сближения» в Российской Федерации** (Таблица 5).

Таблица 4

**Расходы федерального бюджета на фонды финансовой помощи субъектам**

Название фонда	2008 (млн. руб.)	2009 (млн. руб.)	2010 (млн. руб.)
<b>ФФПС</b>			
– дотации по выравниванию бюджетной обеспеченности (исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ)			
<b>Итого</b>	<b>375 541,6</b>	<b>392 667,0</b>	<b>411 073,4</b>
-дотации по выравниванию бюджетной обеспеченности			
	<b>328 647,6</b>	<b>350 995,7</b>	<b>373 810,4</b>
- дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов			
	31 178,4	27 023,2	21 662,8
<b>Федеральный фонд софинансирования расходов</b>			
<b>Итого</b>	<b>317 124,7</b>	<b>300 741,3</b>	<b>234 245,1</b>
-субсидии на реализацию целевых программ			
	90 478,5	85 084,6	51 072,7
- софинансирование расходных обязательств по реализации полномочий субъектов РФ			
Государственная поддержка сельского хозяйства			
	33,2 млрд.	33,4 млрд.	33,4 млрд.
Дорожное хозяйство			
	35 млрд.	35 млрд.	35 млрд.
Мероприятия в области образования (включая питание в общеобразовательных учреждениях)			
	3,5 млрд.	500 млн.	500 млн.
Социальная помощь гражданам			
	32,7 млрд.	34,6 млрд.	36,5 млрд.
Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления			
	51,6 млрд.		
<b>Федеральный фонд компенсаций</b>			
финансовое обеспечение полномочий РФ, переданных для исполнения органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления*			
<b>Итого</b>	<b>163 739,9</b>	<b>175 974,5</b>	<b>191 005,1</b>

\*- не выделены средства на реализацию федеральных полномочий в области образования, охраны здоровья граждан, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия

Составлено на основе Заключения по Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» комитета Совета Федерации по делам федерации и региональной политике от 10 июля 2007г. № 3.3-07/622.

Анализ функционирования существующих фондов в РФ позволил автору сделать вывод, что фонды, целью которых является выравнивание регионов Российской Федерации, не достаточно эффективны. Вместе с тем структурные фонды ЕС могут оказаться важной моделью для России, поскольку они:

во-первых, ориентированы на рост, конкуренцию и структурные изменения;

во-вторых, частично финансируются национальным правительством (в случае с Комиссией ЕС) на основе определенных критериев соответствия;

в-третьих, используют элементы децентрализации в своей работе.

Существующие в нашей стране проблемы возможно решить, если использовать опыт других государств применительно к условиям России.

В Российской Федерации распределение предметов ведения между федеральным центром, субъектами и муниципалитетами имеет сильные перекосы. С одной стороны, федеральный центр делегирует полномочия в области образования на муниципальный уровень, но с другой стороны, не выделяет достаточно средств для выполнения возложенных на местную власть полномочий. При использовании опыта ЕС для улучшения качества жизни людей в нашей стране необходимо, по мнению автора, выделить ряд возможностей и ограничений (Табл.5).

Таблица 5

**Возможность, необходимость, ограничения использования опыта стран ЕС в Российской Федерации.**

	Необходимость	Возможность, механизм реализации	Ограничения
1.	Совершенствование законодательства в области образования в рамках перераспределения полномочий между федеральным и региональным уровнем управления	Пересмотр распределения полномочий между федеральным и региональным уровнями управления в области образования	Лоббирование нормативно-правовых актов заинтересованными лицами
2.	Улучшение ситуации на рынке труда	Создание дополнительных учреждений по переквалификации населения	Исторически сложившаяся психо-эмоциональная оценка действительности населением дотационных регионов
3.	Увеличение образовательных мощностей учреждений в дотационных регионах	Выделение средств из структурного фонда на создание дополнительных образовательных учреждений	Отсутствие достаточного финансирования
4.	Совершенствование миграционных программ для развития внешних связей в области образования	Распространение программы «Толерантность» по всей территории Российской Федерации	Неразвитость взаимодействия миграционных служб, занимающихся адаптацией мигрантов, с образовательными единицами. Отсутствие комфортной социализации
5.	Создание структурных фондов, деятельность которых направлена на выравнивание регионов в области образования	Внедрение новой модели структурных фондов федеральных округов	Косность бюрократической системы

В силу размеров федеральных округов Российской Федерации, территория которых в некоторых случаях в несколько раз больше ряда государств Европейского Союза, «политику сближения» можно использовать внутри отдельного федерального округа.

Проведенный анализ современного законодательства в области образования позволил сделать вывод, что одним из основных приоритетов в РФ должен стать пересмотр данного законодательства в части перераспределения полномочий между федеральным и региональным уровнем управления.

Кроме того, исходя из значимости проблемы, автором предложена инновационная схема создания Структурных фондов Российской Федерации, основанная на использовании опыта Европейского Союза. Деятельность таких фондов направлена на социально-экономическое выравнивание регионов при помощи улучшения доступности образовательных учреждений.

Для реализации этого проекта автором предлагается следующая схема:

1. Муниципальные образования составляют отчет о количестве образовательных учреждений, плотности населения и других характеристик своего муниципального образования в Структурный фонд своего федерального округа; составляют смету будущих расходов. Направляют этот отчет в Структурный фонд федерального округа.

2. Регионы, в свою очередь, составляют расчет отчислений и накоплений денежных средств в зависимости от своего бюджета, но не менее установленной законодательством суммы отчислений, которая направляется в Структурный фонд федерального округа.

3. Структурные фонды федерального округа по получении отчетов от муниципальных образований приводят их в соответствие с расчетами собранных средств.

На основе отчетов муниципальных образований своего федерального округа составляется Документ о соответствии отчетов муниципального образования и расчетов регионов федерального округа. В итоге составляется Итоговый отчет о положительном, нейтральном или отрицательном балансе федерального округа.

Для надлежащего отчисления средств в муниципальное образование необходимо определить процент, который будет отчисляться для каждого муниципального образования. Структурному фонду федерального округа необходимо составлять отчеты, графики, диаграммы и т.п. для проведения анализа по признаку срочности и необходимости.

При составлении отчетов все муниципальные образования федерального округа предлагается разделить на 100 групп, каждая из которой будет иметь соответствующую квоту финансирования.

В итоге структурные фонды федерального округа производят отчисления в муниципалитеты, согласно проведенным отчетам.

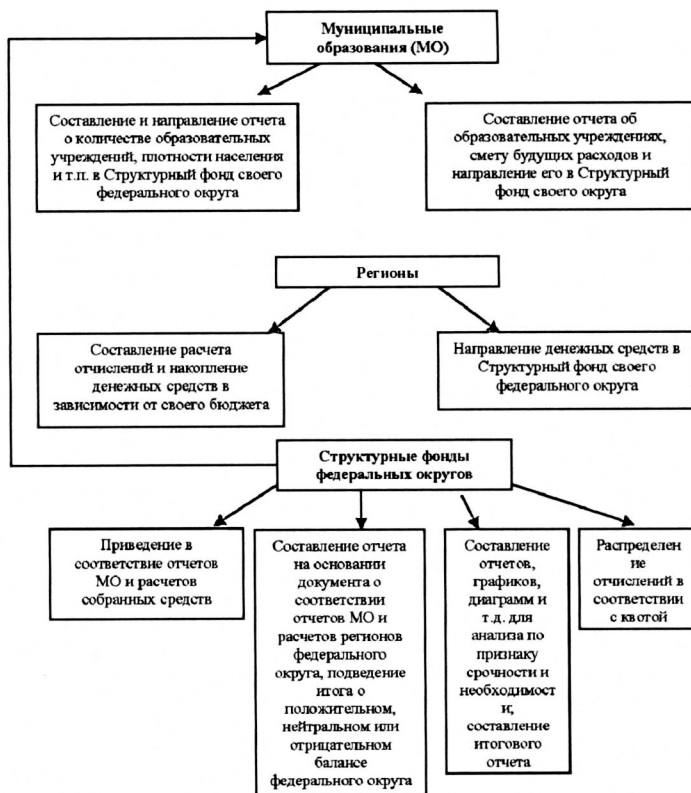
Применение Структурных фондов федеральных округов будет способствовать выравниванию уровня социально-экономического развития как федеральных округов между собой, так регионов и муниципальных округов. Внедрение Структурных фондов в Российской Федерации позволит муниципалитетам использовать финансовые средства непосредственно на улучшение образовательной политики и усиление существующих образовательных программ. Препятствием для осуществления этой программы является косность бюрократической системы и нежелание чиновников что-либо менять в структуре.

Структурные фонды, как показано на опыте Европейского Союза, способствуют улучшению ситуации на рынке труда, т.к. благодаря обоснованному и эффективному распределению финансовых средств будут создаваться дополнительные учреждения по переквалификации населения.

Кроме того, внедрение Структурного фонда будет способствовать увеличению образовательных единиц в тех регионах, где образовательных учреждений недостаточно в силу различных причин.

Пример Австрии и Германии в распределении полномочий может послужить примером взвешенного распределения компетенций в области образования. Австрия и Германия схожи по распределению компетенций в области образования – начальная школа находится в ведении муниципалитетов, средняя и старшая школы – в ведении субъектов, высшее образование – в ведении федерации. В России субъектам федерации делегированы полномочия во всех уровнях образования, федеральный центр имеет исключительные компетенции в области высшего образования





**Схема 2. Новая модель структурных фондов федеральных округов**

Из проведённого анализа видно, что существующие фонды поддержки регионов недостаточно эффективно действуют в РФ, поэтому, можно предположить создание единого Фонда поддержки регионов в рамках федеральных округов для выявления ресурсов и существующих проблем регионов. В этот фонд должны поступать средства из субъектов, входящих в федеральный округ.

Если выявить существующие ресурсы и проблемы в каждой области, входящей в тот или иной федеральный округ, то средства из фонда можно направить на поддержку именно того сектора экономики региона, который остро нуждается в поддержке.

В **заключении** сформулированы основные выводы, суть которых состоит в следующем:

1. Организационно-экономический механизм управления образованием находится не только под влиянием различных моделей территориального устройства государства, но и обуславливается особенностями национальной политики в области образования.

2. Под влиянием образовательной политики в разных странах формируются разнонаправленные тенденции в управлении образованием.

3. Существует ряд специфических экономико-демографических факторов, оказывающих непосредственное влияние на развитие образования:

политика в области образования, определяющая обеспечение различных групп населения образовательными услугами;

миграционные процессы, оказывающие влияние на содержание, формы и методы образовательной работы с населением;

экономические различия в уровне и качестве жизни населения регионов, отражающиеся на степени соответствия образовательных институтов потребностям населения и на качестве образовательных услуг;

4. «Политика сближения» является эффективным методом преодоления региональных различий в уровне и качестве образовательных систем в рамках ЕС;

5. Опыт «политики сближения» ЕС представляет интерес с точки зрения совершенствования организационно-экономического механизма взаимодействия государственных, региональных и муниципальных уровней управления образованием в Российской Федерации;

6. Сравнительное исследование особенностей западноевропейского федерализма, проведенное автором, позволяет сделать вывод, что структурные фонды ЕС могут оказаться действенной и эффективной моделью для России, поскольку они:

ориентированы на рост, конкуренцию и структурные изменения,

частично финансируются национальным правительством на основе определенных критериев, используют элементы децентрализации в своей работе.

7. Используя опыт Европейского Союза, можно улучшить качество жизни населения в регионах, пересмотрев структуру и механизм распределения различных фондов финансовой поддержки субъектов РФ;

8. На основе диссертационного исследования разработаны рекомендации по:

- совершенствованию финансового механизма сокращения различий социально-экономических развития регионов;
- применению экономического инструментария приграничной интеграции в решении проблем образования;
- формированию системы подготовки и переподготовки для мигрантов,
- использованию различных вариантов управления образованием в условиях его децентрализации.

Внедрение результатов исследования в любом из федеральных округов поможет усовершенствовать организационно-экономический механизм взаимодействия федерального и регионального уровней управления в области образования.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

**Статьи в журналах и изданиях, рекомендованных ВАК РФ.**

**1. Балажи О.П. Экономические составляющие современного западноевропейского федерализма // Проблемы современной экономики. Евразийский международный научно-аналитический журнал. - №1 (29) март 2009. –0,4 п.л.**

**Статьи в других изданиях.**

**2. Балажи О.П. Обучение на протяжении жизни: глобальные перспективы (По материалам международной конференции по образованию взрослых в Пекине, в 2001г.) // г. Боровичи в едином образовательном пространстве России. Серия «Образование взрослых в современном мире», том 2. Под общей редакцией Н.П. Литвиновой. Санкт-Петербург, 2006. – 1,1 п.л.**

**3. Балажи О.П. Экономические основы федерализма и их влияние на Болонский процесс // Болонский процесс в контексте проблем российского образования. Материалы российско-финского семинара. Под ред. д.э.н. проф. Н.П. Литвиновой, д.п.н., проф. Р.М. Шерайзиной, к.и.н., проф. Н.А. Яковлевой, Санкт-Петербург, изд-во «Тускарора», 2007. – 0,6 п.л.**

**4. Балажи О.П. Противоречия региональной политики Европейского Союза // Взаимодействие трех секторов: государственного, частного и общественного в развитии образования. Материалы международной научно-практической конференции. Под ред. д.э.н. проф. Н.П. Литвиновой. Санкт-Петербург. Изд-во «Тускарора», 2008 – 0,6 п.л.**

**5. Балажи О.П. Развитие человеческих ресурсов: опыт Европейского Союза // Всемирное культурное и природное наследие: диалог поколений. Материалы акции ЮНЕСКО «Неделя образования взрослых-2007». Под ред. д.э.н. проф. Н.П. Литвиновой. Санкт-Петербург. Изд-во «Тускарора», 2008. – 0,4 п.л.**

**6. Балажи О.П. Использование опыта западноевропейских государств в управлении образованием Российской Федерации: необходимость, возможность и ограничения. Материалы научно-практической конференции «Социально-экономическое развитие в контексте стран и регионов Европы». Санкт-Петербург. Изд-во «Тускарора», май 2009. – 0,5 п.л.**

Подписано в печать 12.11.2009г. Формат 60х84 1/16  
Печать офсетная Бумага офсетная. Объем 1,4 усл. печ. л.  
Тираж 100 экз. Заказ №

Типография РГПУ им. А.И. Герцена  
191186, Санкт-Петербург, наб.р. Мойки, 48







102